

# LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO PROCESAL

## PROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE REFORMA LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL

**Vicente Carlos Guzmán Fluja**

*Universidad Carlos III de Madrid*



ON fecha 4 de enero de 1994, ha tenido entrada en el Congreso de los Diputados el mencionado proyecto de Ley Orgánica, que, en doce artículos de diversa extensión, inicia su periplo parlamentario con el objetivo de reformar diversos aspectos de la regulación de la actual Ley Orgánica del Poder Judicial, reformas que, en algunos casos, pueden calificarse de verdaderamente importantes. En esencia, pueden dividirse estas reformas en seis apartados: las que afectan al ingreso, permanencia y pérdida de la condición de jueces y magistrados; a los magistrados suplentes, jueces sustitutos y jueces en régimen de provisión temporal; a la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados; las referidas a las medidas de apoyo judicial; las que reforman las competencias del Consejo General del Poder Judicial; las relativas al régimen de nulidad de los actos procesales.

Las referidas reformas parecen tener como objetivo lograr una efectiva mejora de la nada halagüeña situación por la que atraviesa en la actualidad nuestra Administración de Justicia y que repercute, cómo no, en los niveles de efectividad de la tutela judicial de los ciudadanos. La Constitución reconoce como derechos fundamentales de los ciudadanos precisamente el derecho a una tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos, con interdicción de la indefensión (art. 24.1), y el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2), entre las que destaca la del proceso sin dilaciones indebidas. Estas son las bases mínimas y consustanciales a la garantía de justicia que debe tener el usuario de la Administración de Justicia y que deben satisfacer los órganos de un Poder Judicial adecuadamente independiente y responsable. Precisamente sobre estas dos garantías de la Jurisdicción inciden las principales reformas que plantea este proyecto.

## **1. Reformas relativas al ingreso, permanencia y pérdida de la condición de juez o magistrado**

En esta materia, el proyecto introduce importantes modificaciones, especialmente en lo relativo al acceso a la Carrera Judicial. En definitiva, se refuerza el papel del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) como auténtico órgano de gobierno del Poder Judicial (art. 122 CE). Recuérdesse que el autogobierno de la magistratura es una de las fórmulas establecidas por la Constitución para garantizar la independencia judicial; en este caso, al igual que cuando, en este mismo proyecto, se incrementa la potestad reglamentaria del CGPJ, se refuerza la independencia respecto de otro poder del Estado, el Ejecutivo. Por esta razón, así como por el propósito de hacer más riguroso y selectivo el proceso de acceso y formación en la Carrera Judicial, en sus diversas modalidades, se refuerzan los cimientos que deben sustentar una mejora y una mayor efectividad en la prestación de la tutela judicial, lo que redundará, en última instancia, en beneficio de los justiciables.

### **a) Acceso a la Carrera Judicial**

La auténtica novedad en este terreno es la atribución, artículo 107.4, al CGPJ de la competencia para seleccionar a los jueces y magistrados, que

hasta ahora permanecía en poder del Ministerio de Justicia. En consecuencia, desaparece el actual Centro de Estudios Judiciales, organismo dependiente del Ministerio de Justicia, y se transforma en el Centro de Selección y Formación de Jueces y Magistrados, dependiente directamente del CGPJ.

Se atribuye además al CGPJ la potestad de dictar las normas para acceder a la Carrera Judicial, ya sea por oposición, por concurso o por concurso-oposición. El Ministerio de Justicia podrá instar del CGPJ las convocatorias necesarias para cubrir las vacantes de la Carrera Judicial y, como mínimo, habrá convocatorias cada dos años. El parecer del Ministerio de Justicia será vinculante para el CGPJ en lo referente al número de plazas a convocar, que estará en función de las vacantes y de las disponibilidades económicas.

En la categoría de juez una de cada cuatro plazas convocadas se reservará para que por medio de *concurso-oposición* (actualmente es simple concurso) puedan acceder a la Carrera Judicial licenciados en derecho con seis años de ejercicio profesional.

En la categoría de magistrado, se mantiene el acceso por concurso de juristas de reconocido prestigio para una de cada cuatro plazas convocadas.

Se modifica sensiblemente, estableciendo mayores garantías, el procedimiento de valoración de méritos del concurso para acceder a magistrado.

#### **b) Regulación de los jueces adjuntos**

El proyecto establece en el artículo 307 la figura del juez adjunto, aquel que, superada la oposición y durante el curso en el Centro de Selección y Formación de Jueces y Magistrados, puede ser destinado a servir en órganos jurisdiccionales concretos. Tendrán el carácter de funcionarios en prácticas y no podrán dictar resoluciones de ningún tipo, pero sí redactar borradores o proyectos que podrá asumir el titular del juzgado.

#### **c) Limitaciones al acceso y permanencia en la Carrera Judicial**

No podrán acceder a la Carrera Judicial quienes tengan en ese momento la edad prevista para la jubilación en dicha Carrera o la cumplan durante el proceso de selección y formación en el Centro.

Por otro lado, para poder obtener la excedencia voluntaria se requerirá, incluso a los que accedan por concurso entre juristas pertenecientes a otro cuerpo del Estado, tres años de servicio efectivo.

Igualmente se establece como supuesto de pérdida de la condición de juez o magistrado la imposición de pena privativa de libertad superior a seis meses por delito doloso (art. 379.1, *d*).

Por último, en lo referente a las incompatibilidades y prohibiciones, institutos destinados a proteger la independencia judicial, se modifican los artículos 391 y 392, esencialmente en cuestiones de estilo, pero destaca el que se establezca que la incompatibilidad por razones familiares y de parentesco se aplica también para la formación de la Sala de Gobierno y que los jueces y magistrados afectados por estas incompatibilidades no podrán los unos conocer de recursos contra resoluciones o intervenir en fases posteriores de procedimientos (cuando implique valorar lo actuado precedentemente), dictadas o tramitadas, respectivamente, por los otros.

## **2. Medidas en relación con los magistrados suplentes, jueces sustitutos y jueces en régimen de provisión temporal**

### **a) Magistrados suplentes**

Se propone que sean las Salas de Gobierno de los Tribunales quienes propongan su nombramiento al CGPJ, artículo 152.1.5.º

Se modifica el artículo 200 para mencionar expresamente que tanto la Audiencia Nacional como el Tribunal Supremo pueden contar con magistrados suplentes. Lo más destacable es que para ser magistrado suplente no rija el límite de jubilación de la Carrera Judicial, porque podrán ser nombrados y actuar como tales hasta los setenta y cinco años. Se añade, entre las personas con preferencia para ser nombradas magistrados suplentes, a quienes hubieran hecho sustituciones en la Carrera Fiscal con aptitud demostrada. De otro lado, cualquier supuesto de preferencia decae si se acredita la existencia de causas que demuestren la falta de idoneidad del candidato.

#### **b) Jueces sustitutos**

Lo más reseñable —artículos 212.2 y 214— es que se mejora la redacción y se especifican con mayor detenimiento las causas que pueden originar la imposibilidad de aplicar el régimen ordinario de sustituciones y hacer necesario el nombramiento de juez suplente específico. Si esto último tampoco fuera posible, se matizan mejor los supuestos y condiciones en que puede «prorrogarse la jurisdicción» de otros jueces para hacer las veces de sustitutos.

#### **c) Jueces en régimen de provisión temporal**

El proyecto pretende que tampoco sea aplicable el límite de edad de jubilación de la Carrera Judicial y que puedan dichos jueces actuar y ser nombrados hasta los setenta y cinco años. También tendrán preferencia para ser nombrados los que hubieran hecho sustituciones en la Carrera Fiscal con aptitud demostrada.

### **3. Responsabilidad disciplinaria**

El proyecto reconoce en la exposición de motivos la inoperancia práctica del sistema de responsabilidad disciplinaria vigente y la necesidad de reformarlo para hacer de él, con el más absoluto respeto a las garantías, un instrumento eficaz para el debido aseguramiento de la responsabilidad judicial, necesario contrapunto de la independencia (art. 117.1 CE).

Se procede, como dato más descollante, a mejorar y ampliar la tipificación de las faltas tanto muy graves como graves y leves, de forma que los artículos 417 a 419 pasan a incluir nuevos supuestos de responsabilidad disciplinaria, a endurecer los requisitos de exigencia de algunos ya existentes y a concretar más decididamente la redacción de otros. Se ha tratado con ello, según la exposición de motivos, de salvaguardar la seguridad jurídica y de eliminar las cláusulas abiertas.

Además, para resolver el problema, frecuente en la práctica, de impunidad de muchas conductas infractoras por llegarse a su prescripción, se elevan los plazos de prescripción de las infracciones excepto en el caso de las faltas leves, que sigue siendo dos meses. Otro elemento establecido con

el mismo objetivo de evitar la impunidad de ciertos comportamientos reprobables es la disposición de que las diligencias informativas interrumpirán la prescripción.

En cuanto a las sanciones, artículo 420, se suprime la de reprensión, se aumenta la de multa hasta quinientas mil pesetas, y se precisa la sanción de traslado. Se procede a cambiar la competencia para imponer las sanciones, de forma que las Presidentes de Sala o, en su caso, las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, sólo podrán imponer sanciones leves. Las sanciones graves se impondrán por la Comisión disciplinaria del CGPJ; las muy graves, por el Pleno del CGPJ. En todo caso se consagra el principio de «quien puede lo más puede lo menos», respecto de la potestad de imponer sanciones. No menos destacable resulta la mención expresa de la observancia del principio de proporcionalidad a la hora de imponer las sanciones (art. 421.3).

En cuanto a las modificaciones procedimentales, destaca el que la información sumaria para imponer sanciones, hasta ahora potestativa, se convierte en obligatoria, artículo 422.1. Se mejora notablemente la regulación del trámite de iniciación del procedimiento, previéndose la posibilidad de archivo de plano, supuesto en que se establece que el denunciante no podrá recurrir en vía administrativa la decisión, pero sí en vía contencioso-administrativa. Por otra parte, la audiencia al interesado procederá siempre (actualmente procede «en su caso»), pudiéndose valer de abogado desde el principio. Se potencian notablemente las funciones del Instructor delegado del expediente, porque se le puede devolver el expediente para que incluya en él nuevos hechos, complete la instrucción o someta al interesado una propuesta de resolución que incluya una calificación jurídica de mayor gravedad.

En cuanto al régimen de recursos, el sancionado podrá interponer potestativamente recurso administrativo y posterior contencioso-administrativo contra todo tipo de sanciones (arts. 422.1 y 425.8). El denunciante no tiene más que, en su caso, el recurso contencioso-administrativo.

Por otro lado, según el artículo 415, sobre los mismos hechos podrá incoarse simultáneamente proceso penal y expediente disciplinario, pero la resolución de éste se suspenderá hasta que no recaiga decisión firme en el proceso penal. Los hechos declarados probados en éste vincularán en el expediente administrativo, sin perjuicio de que puedan merecer distinta valoración jurídica. Serán compatibles la sanción penal y la disciplinaria por los mismos hechos y sobre el mismo juez o magistrado con tal de que no haya identidad de «fundamento jurídico» y de bien jurídico protegido (art.

415.3), dándose así respuesta satisfactoria al problema de la aplicación del principio *non bis in idem* en el ejercicio de la potestad disciplinaria, dentro del ámbito de lo que la doctrina administrativista denomina «relaciones especiales de sujeción».

Añádase, por último, que por la vía de las disposiciones adicionales se modifica el régimen de responsabilidad disciplinaria en el ámbito de la Jurisdicción Militar.

#### **4. Medidas de apoyo judicial**

Se introduce, como elemento más digno de resaltar, un capítulo IV bis, «De las medidas de refuerzo en los órganos judiciales», dentro del título II del libro III de la LOPJ. En un único artículo, el 216 bis, se establece que el CGPJ podrá determinar el reforzamiento de un órgano judicial mediante la adscripción de magistrados suplentes o jueces sustitutos, o jueces adjuntos, o mediante la concesión de comisiones de servicios a jueces y magistrados, siempre para colaborar con el titular de dicho órgano, cuando registre una acumulación de asuntos que no pueda corregirse por medio de la ampliación de plantilla de secretaria o la exención del reparto. El artículo detalla quién debe hacer la propuesta de reforzamiento, el procedimiento y competencia para acordarla, y la duración de la medida.

Igualmente se modifica el artículo 230 LOPJ de modo que cabrá utilizar cualesquiera medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos en el desarrollo de la actividad y ejercicio de las funciones de Juzgados y Tribunales. Se regula el valor y eficacia de los documentos así emitidos o actos así documentados, poniendo especial énfasis el proyecto en que se debe garantizar el respeto a la privacidad, confidencialidad y seguridad de los datos personales, para lo cual el CGPJ procederá al desarrollo reglamentario de los derechos y garantías establecidos en la LO 5/1992, reguladora del tratamiento automatizado de datos de carácter personal.

Por último, el proyecto prevé la implantación de un servicio común, dependiente de los Presidentes de las Audiencias Provinciales, para embargos y lanzamientos, ejecuciones de sentencias, etc. (art. 272.1).

Fácilmente se comprenderá que todas estas reformas tienen en común su intención de agilizar la Administración de Justicia, lo que deberá redundar, sin menoscabo de garantías fundamentales, en acelerar la tramitación de los procesos haciendo más real el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

## **5. Reformas relativas a las competencias del CGPJ**

Junto a la atribución, en detrimento del Ministerio de Justicia, del procedimiento de ingreso de los jueces y magistrados en la carrera judicial, el proyecto establece significativas novedades en relación con el CGPJ. Se hace patente, de este modo, la voluntad de reafirmar al CGPJ como auténtico órgano de autogobierno del Poder Judicial, reforzando así la independencia de este fundamental colectivo de personas.

### **a) Potestad reglamentaria**

Aumenta considerablemente la potestad reglamentaria del CGPJ, porque se prevé que pueda dictar reglamentos de desarrollo de la LOPJ para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar. Se podrán referir a las condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el Estatuto judicial, sin innovarlo en su conjunto. Los proyectos de Reglamento que elabore el CGPJ se someterán a un completo trámite de información que abarcará a las Asociaciones judiciales, Ministerio Fiscal, Ministerio de Justicia o Comunidades Autónomas en su caso, etc.

### **b) Actividad informante**

Entre las novedades del proyecto destaca la emisión de un informe por el CGPJ en relación con la decisión de las Comunidades Autónomas sobre la capitalidad de los partidos judiciales (art. 35.6). Igualmente, informará sobre todos los Anteproyectos de Leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas (en estas últimas es donde radica la novedad), respecto de las materias señaladas en el artículo 108.1, a las que se añade «las normas que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de los derechos fundamentales». Parece que estas normas obedecen a la posible asunción por las Comunidades Autónomas de competencias relacionadas con el núcleo no esencial de la Administración de Justicia, en virtud de la cláusula subrogatoria.



### c) Régimen presupuestario

El proyecto modifica el artículo 127, apartados 12 y 13, para atribuir al Pleno del CGPJ la competencia relativa a la elaboración del Presupuesto de dicho órgano, que se integrará en los Generales del Estado, en sección aparte. Al propio Pleno del CGPJ le corresponde la ejecución del presupuesto y el control de su cumplimiento.

## 6. Nulidad de actos procesales

El proyecto prevé la adición de un párrafo tercero al artículo 240 de la LOPJ, en el que se reintroduce en nuestro proceso el denostado incidente de nulidad de actuaciones, si bien con notables limitaciones tendentes a evitar un uso abusivo de este mecanismo procesal. Se podrá suscitar sólo a instancia de parte legítima, contra resoluciones o sentencias firmes y ante el órgano judicial que las haya dictado, para hacer valer defectos de forma que hayan producido indefensión y no hayan podido ser advertidos antes de dictarse la resolución o sentencia firme. Se establece un plazo de veinte días para instar este incidente, a contar desde la notificación de la resolución o sentencia firme o desde que se tuvo conocimiento del defecto causante de la indefensión. La resolución del incidente tiene carácter irrecurrible.

La regulación actual de la nulidad de actuaciones procesales en la LOPJ reveló en la práctica un importante problema, puesto que, según el párrafo segundo del artículo 240, los órganos judiciales integrantes del Poder Judicial no están facultados para subsanar las nulidades y reparar, así, el derecho de defensa una vez declarada la firmeza de la sentencia, razón por la cual el Tribunal Constitucional (*vid.* SSTC 110/1988, 211 y 212/1989, y 185/1990) se vio obligado a concluir que el recurso de amparo debía reputarse uno de los «demás medios que establecen las leyes procesales» a que se refiere el artículo 240.1 para hacer valer la nulidad procesal. Implícitamente lo que parece decirse es que subsistente el recurso de amparo la sentencia no deviene firme, lo que en última instancia conlleva desvirtuar el carácter subsidiario que debe tener el mencionado recurso.

La norma proyectada intenta ser, de este modo, un instrumento apto para posibilitar la declaración de nulidad de las resoluciones judiciales sin que sea necesario acudir al recurso de amparo. Ahora bien, entre las posibles

soluciones que podrían escogerse no parece ésta una de las más satisfactorias, al menos por dos razones: *a)* porque parece excesivo que el plazo de veinte días se cuente desde la notificación de la resolución firme o, *en todo caso, desde que se tuvo conocimiento del defecto de forma causante de la indefensión*, lo que en la práctica significará que el incidente podrá suscitarse en cualquier momento, cualquiera que éste sea, posterior a la notificación; *b)* porque se afronta un cierto riesgo de «trivialización» del tratamiento de las nulidades procesales por los órganos judiciales, conscientes de que podrán corregir por sí mismos el vicio aunque la resolución haya alcanzado firmeza (basta para ello que, advirtiéndolo su existencia, así lo interesen a las partes legítimas), y de que, por idénticas razones, pueden escapar del control que realizarían otras instancias judiciales.

*Enero, 1994.*

